

西班牙語言教育政策：輔助原則之運用

卓忠宏*

淡江大學歐洲研究所教授

摘 要

西班牙作為一個多語文化的國家，除通行全國的西班牙語（又稱卡斯提亞語）外，幾個自治區也有其自己的族群語言作為共同官方語言。本文主要在探究西班牙在推廣西語與保護少數族群母語之間如何取得平衡發展的作法。

論文架構以歐盟 - 會員國（西班牙）- 地方（自治區）三個層次為論述的基礎：一是在歐盟層次中確保西班牙語在國際 / 歐盟的應用以及西語文化的推廣；二是國家層次中保護西班牙語的優勢地位；三是在地方 / 自治區層次中對少數民族語言的保障。論文首先以輔助原則解釋歐盟在語言教育政策上權限劃分與運作原則；其次以此基礎解釋歐盟、西班牙與地方政府三個層級在語言政策的內涵、政策上相互調和與權限劃分原則；最後，作出總結。

關鍵詞：西班牙多語政策、西班牙語言教育政策、歐盟外語學習計畫、輔助原則

* 西班牙馬德里康普登斯大學政治學博士。現職淡江大學歐洲研究所教授、淡江大學歐盟莫內教學模組負責人、歐洲研究協會理事。研究專長領域為比較區域主義、歐盟對外關係以及西班牙政治與外交。

壹、前言

歐洲統合從 1950 年代發展至今，現階段涵蓋 28 個會員國，24 種官方語言，約五億總人口，加上歐洲國家內又有不同族群同時共存，不但語言種類繁多，文化展現也相當多元。有鑑於歐洲內部語言、文化的多樣性，歐洲聯盟（European Union, 以下簡稱歐盟）制訂語言教育政策時，一方面尊重會員國多元文化的發展，另一方面採取不歧視原則。目的在透過制度化的管道，促進各國語言文化交流，保障各國語言平等權利，建立一個多元主義發展的歐洲社會。這種由上而下的政策發展，在國家與地方層次來考量其國家官方語言的推廣以及族群母語的保護之外，勢必得考量會員國在歐盟內部的語言應用以及推廣。換言之，會員國在制訂語言政策的同時也會考量與歐盟語言教育政策的相互配合。

西班牙自 1986 年成為歐洲共同體（European Community，歐盟前身）的一員，在歐盟多年來推動外語學習政策輔助下，西班牙同時制訂一連串語言推廣與保護措施，如外語（歐洲國家語言）的學習；確保西班牙語在歐盟以及國內的應用與優勢地位；保障境內少數族群母語等。因此，本文主要從歐盟、國家（西班牙）與地方三個層次來分析：一是在歐盟層次中確保西班牙語在國際／歐盟的應用以及西語文化的推廣；二是在國家層次中保護西班牙語。西班牙並非只有被動保護西語在國際／歐盟及國內使用的優勢措施，一方面在國際上主動推廣西語，如西班牙在全球各地廣設「塞萬提斯學院」（Instituto de Cervantes），就具有西語教學與文化推廣的功能與角色。另一方面在國內制訂保護西班牙語的優勢措施，尤其是面對外語文化的影響；三是在地方／自治區層次中對少數民族語言的保障。西班牙民主化以來一直受制於少數民族自治的要求，在憲法保障所有西班牙民族在人權、文化、傳統語言與制度的行使，賦予少數族群之自治的權力，這些自治區在憲法保障區域自治情況下，組織政府，制訂自治法，以保護原有的政治傳統、語言、歷史

與文化等措施。

本文以輔助原則（Principle of Subsidiarity）為論述基礎，從多層次角度探討上述歐盟 - 國家 - 地方三個層級垂直分工情況下，西班牙制訂語言政策時的內、外干擾因素：外部因素即歐盟制訂語言教育政策保障各國官方語言在歐盟內部機制的運用，西班牙除了推廣與加強西班牙語在歐盟內部的使用與學習之外，同時得避免歐洲強勢語言（主要是英文）對西班牙語的影響；內部因素指的是西班牙一方面推廣官方語言，又如何考量少數民族語言的保護與推廣。

貳、歐盟語言教育政策權限劃分與運作基礎：輔助原則

歐洲統合基礎在於各國所簽署之基礎條約，在 2009 年 12 月生效的里斯本條約修訂之歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）第 165-167 條確定歐盟在語言、文化、教育、職訓領域的法源基礎。而語言、文化政策並非歐盟之專屬權限，會員國及地方層級於執行此類相關政策時，有較寬廣之空間，也促使各會員國在跨國的教育及訓練政策上有更彈性的作為（OJ 2007, C306/1）。

第 165 條為歐盟教育政策。第 1 項規定：「聯盟藉由鼓勵各會員國之間的合作，於必要時支持與輔助其活動，以助教育品質的發展；同時，聯盟充分尊重各會員國教學內容、教育體系組織與文化及語言多樣化之職責」。第 2 項指出聯盟的行動目標：（1）擴展歐洲面向之教育，特別是透過各會員國語言之教學及傳播。（2）藉由學歷文憑的認證及短期進修之研究，鼓勵學生與教師相互交流。（3）促進教育機構之間的合作。（4）就各會員國教育體系之共同議題，擴展資訊及經驗之交流。（5）鼓勵擴展青年與社教人士之交流。（6）鼓勵遠距教育的發展。（7）促進體育競賽公平、公開及體育機構之合作。第 3 項：「聯盟及其會員國應加強與第三國及相關國際組織，就教

育領域建立合作關係，特別是歐盟理事會（the Council of Europe）。」第4項規定，為達到本條款訂定之目標，理事會應：（1）在諮詢經濟暨社會委員會和區域委員會之後，依一般立法程序制訂獎勵性措施，但不包括會員國間相關法規之調和措施。（2）執委會提案，以「條件多數決」通過決議。

第166條有關職業訓練及其目的。第1項：「聯盟應實施職業訓練政策，以支持與輔助會員國之行動。同時完全尊重各會員國職業訓練內容與組織之職權」。第2項聯盟行動目的在於：（1）協助勞工適應產業變革，特別是透過職業訓練與再訓練之方式。（2）協助勞動市場的整合與再整合，應改善原始與後續的職業訓練。（3）增進職業訓練機會，並鼓勵師資與受訓者之流動，特別是青年之交流。（4）鼓勵教育或職業機構與公司之間的合作。（5）就會員國間培訓制度之共同議題，擴展資訊與經驗之交流。第3項：「聯盟及其會員國應加強與第三國及相關國際組織，就職業訓練領域建立合作關係。」第4項：「部長理事會應在諮詢經濟暨社會委員會和區域委員會之後，經由一般立法程序制訂獎勵性措施，以促進本條約目標之實現，但不包括會員國間相關法規之調和措施。」

第167條為歐盟文化政策。第1項規定：「在尊重會員國國家及地區多元化的前提下，聯盟應致力於協助各會員國發展文化，並將共同之文化遺產發揚光大」。第2項規定，聯盟的行動旨在鼓勵會員國之間的相互合作，在必要時支持與輔助會員國的行動：（1）提升歐洲人民對文化及歷史知識的認知與傳播。（2）保存並維護對歐洲具有重要意義的文化遺產。（3）非商業性質的文化交流。（4）藝術與文學的創作，包含視聽領域。第3項規定，聯盟及會員國應與第三國及其他具相關能力的國際組織，就文化領域建立合作關係，特別是歐洲理事會。第4項規定，聯盟在本條約其他條款下之行動，特別是為尊重及促進文化的多元性，皆應將文化層面納入考量。第5項規定，為達成本條文目標之實踐，部長理事會應：（1）在諮詢經濟暨社會委員會和區域委員會之後，理事會應制訂獎勵性措施，但不包括會員國國家相關

法規之協調。(2) 對執委會提案，以「條件多數決」通過決議。

上述條款屬於正式條約，對歐盟與會員國皆有法律約束力。因語言教育、文化政策並非歐盟之專屬權限，故歐盟的共同行動應視為「支持」及「輔助」會員國的行動，而非強迫會員國國內相關的法律及規範需與歐盟達成一致，直接點出歐盟與各會員國在相關事務範疇上合作的最高宗旨。

這種輔助的原則為社會科學領域經常被引用的一個概念。從字面上解釋，輔助(subsidiary)一詞源於拉丁文“subsidium”，意思為後備、儲存或保留。在軍事上的意涵為支援前線作戰的後勤部隊，在經濟上引申為補貼、救助之意。「輔助原則」被運用為社會準則的概念源自二十世紀天主教教義。根據1931年教宗庇佑十一世(Pio XI)公佈之年度通諭(Encíclica *Quadragesimo anno*)，指出個人或小規模團體基於己力可完成之事項，大團體不應剝奪其權力，否則視為違反正義。個人及小規模團體都應負起其對社會及國家的職責，這屬於自然權力的一種。此外，任何種類的社會活動依其本質與概念，屬於輔助性質，應協助社會團體成員。國家應將其專屬管轄權之次要事項，透過領導、監督、執行與嚴加管制方式實現，透過輔助原則對不同之社會層級把關越嚴格，對社會威信就越強，對國家之運作也越有利。天主教社會闡述之「輔助原則」的概念在於不同社會層級之間任務分配的基準，一般被理解為個人與團體以及不同層級團體之間權限分配的原則。基此，「輔助原則」說明社會以及國家應扮演協助個人之角色，即使是屬於國家之任務，也應該盡可能優先交由低層級機構執行。換言之，「輔助原則」揭示了個人或小團體在整體社會、國家結構中具有行為優先權。一般而言，「輔助原則」之內涵具有消極意義與積極意義兩種解釋：消極意義之「輔助原則」主要運用於權限防堵之功能。亦即當小單位或個人有能力處理某事項時，大單位、社會或國家不得在具備該事務之管轄權，應容忍個人或小團體有執行任務的空間；反之，積極意義之「輔助原則」主要強調大單位或較高階層單位之援助角色。即當小單位或個人無法或無力單獨完成某事項時，大

單位或較高階層單位不得消極不作為，應負起積極支援與協助之義務，必要時將任務移轉於自己身上。此時較高單位取得執行任務之正當基礎，較低層級單位相對地應容忍其接手的義務（Chicharro, 2001:34-36；吳東野，1994:13-14；詹鎮榮，2003:1-4）。

「輔助原則」的概念對歐洲實施聯邦體制的國家其實並不陌生。這些國家將「輔助原則」納入憲政體制中，作為歐洲國家對政府與人民關係的政治思考，以及聯邦與地方政府分權之準則。上級政府只有在下級政府無法有效解決問題時才介入協助，如此小規模單位如個人、家庭、乃至社區、地方皆能獨立自主處理事務，由下而上，推廣至國家、區域或國際組織。簡言之，讓小單位擁有最大自主權，針對地區社會文化的多元性，制訂符合地方需求的政策。譬如美國憲法修正條款第 10 條規定未授與聯邦或未禁止各州行使之權力，保留予各州或人民。德國基本法第 30 條規定國家權力之行使與國家職責之履行原則上由各邦為之（王玉業，1990:7-9）。理論上，「輔助原則」得以保護國家以下各地區利益，另一方面又成為國家權力介入基礎，能隨著國家不同情況做出不同的詮釋。

輔助原則概念之後被引用在歐洲共同體 / 歐盟的運作中，成為歐盟與會員國之間權限劃分的基礎。輔助原則一詞首次明文出現在一九九三年生效之「歐洲聯盟條約」中。相關的概念出現在 A2 條：「本條約在創設歐洲各民族更緊密的聯盟過程中，開創一個新發展階段，聯盟之決策應盡可能地公開與貼近民意。」；B3 條藉由歐洲公民全概念的指引，加強保護各會員國公民之權益；3b 條有關輔助原則規定：「共同體於本條約所賦予之權限與指定之目標內行使其權限。在非共同體專屬權限範圍內，共同體依輔助原則採取行動，但權限僅止於會員國所採取的行動不足以有效達成預定的目標，且預定之行動目標由共同體執行較易達成時。共同體行動不得逾越為實現本條約目標之所需行動（王玉業，1990:14-15）。

「輔助原則」之適用範圍主要是在歐盟的非專屬權限領域內，允許歐盟

介入執行政策之情況有兩項標準：其一為會員國無法有效達成制定措施之目標時；其二為相較於會員國，此項制定措施由歐盟執行較為適當者。這樣的設計主要是為防止歐盟權力過度擴張，同時確保了會員國地方層級保有某些領域之執行權限，如文化、教育、區域結構基金、社會政策等原屬於地方區域政策之範疇。「輔助原則」的實質目標雖在維持共同體各會員國及各區域的「多樣化」，但共同體機構如有必要未必不可能阻礙「多樣化」之發展，而違背「輔助原則」；反之，會員國「多樣化」之取向當然也會影響共同體機構的效率，而各會員國藉「輔助原則」所維繫之職權亦可能受到削弱。換言之，只有設法讓各會員國相互適應其不同的權責劃分，同時儘量改善共同體各次級體系的不均衡現象，共同體始能永續依「輔助原則」正常運作。

前述之歐盟條約不但對歐洲整合有關鍵性的意義，也確立輔助原則為歐盟運作的基本原則之一。在非專屬歐盟職權範圍內，歐盟必須依據輔助原則採取行動，反映出輔助原則有兩方面的應用：一方面限制共同體干涉（intervención）的作用；另一方面保護會員國與地方行動的權限，限制共同體權力擴張（Chicharro, 2001:259）。此點成為歐盟與會員國在語言教育領域分工合作的指導原則，除明訂歐盟在教育政策的權限與目標，依照輔助原則行事，尊重各國多元文化的特質。換言之，在語言教育政策上，歐盟輔助的功能大於主導性質，促進會員國彼此在語言政策同質性，同時各國能保有各自的特色及主權。故語言政策發展的基礎仍有賴會員國的配合（Chicharro, 2001:267-268）。以此為基礎解釋歐盟與西班牙在制訂語言政策上相互調和與權限劃分原則。

參、歐盟層次：歐洲外語學習計畫與西班牙語推廣

歐盟依照上述條款與運作原則制訂發展出歐洲面向的語言教育方針，亦對語言教學的相關計畫提供法源基礎。歐盟制訂語言學習計畫並非取代會員國功能，而是從旁輔助的角色，其任務是促使會員國在教育與職業訓練事務

合作與交流，在歐盟層級制訂一個推廣語言的計畫方針。而在會員國層級，將改善語言能力列為優先事項，由會員國配合推廣語言學習及保護語言多元化發展的政策與運用（European Commission, 2003:5-6）。歐盟部長理事即依據此原則，授權執委會制訂外語學習計畫，以因應內部市場人員的流通，並從以下兩方面來協助會員國公民：

第一、語言學習計畫，包括一系列的「語言教育預備計畫」（preparatory language education programmes）鼓勵歐盟公民學習各會員國語言。一九八九年，歐盟執委會首先推出「增進歐盟外語能力行動計畫」（Action programme to promote foreign language competence in the European Community，以下簡稱Lingua計畫）。計畫目標為推廣會員國外語教學及應用能力，積極鼓勵各會員國機構提供歐盟國家語言的教學課程及機會，並提供補助支持語言教師及學生的交流計畫、語言教師職前及在職的訓練計畫、學生至外國進修或訓練的語言課程、建立職業訓練政策中相關的外語訓練等等，協助各國改進外語的教導與學習，加強歐盟內教師及學生的語言能力。此外，Lingua計畫亦強調，在普及各會員國語言的同時，同時推廣與保護歐盟境內各種少數語言措施。Lingua計畫自一九九五年被併入蘇格拉底計畫（Socrates programme）及達文西計畫（Leonardo da Vinci programme）之中（European Commission, 2000:3）：

蘇格拉底計畫為歐盟所有教育領域的整合性計畫，各項子計畫中多涵蓋和語言教育相關的計畫，其中Lingua計畫是完全針對語言教學、語言學習工具開發及提升語言能力的相關計畫。依歐盟計畫，未來歐洲人民除了本國語言外，也能多方學習其他國家的語言，促進歐盟內部的交流（Decision No. 253/2000/EC；OJ 2000, L 28）。

而達文西計畫則是針對企業員工或剛進入就業市場的年輕人，學習歐語的職業培訓計畫（vocational training programme）。除重視與歐盟其他教育計畫的橫向交流之外，同時側重語言能力（Language Competences）的加強，補助職業訓練中促進多元語言與文化認知的相關計畫，特別針對一般較少使

用的語言，提供有效的教學方法與工具。此外，也能延伸或輔助其他計畫的執行，對於跨國流動具有正向幫助（Council Decision 1999/382/EC）。

第二、提供法律保障，尊重不歧視原則和比例原則。為因應歐洲共同市場人員自由流通事宜，歐盟協助會員國公民事先評估至其他國家之後所可能遭遇到的語言問題，如工作溝通與子女的教育問題等，確認歐洲公民可選擇使用自己的母語以及當地國的語言。在歐洲法院（European Court of Justice）判決之中，某一會員國公民至另外一個國家工作時，可能受到在地國語言政策的特殊限制，亦即需符合特定語言的要求，但是這些限制和要求仍必須符合不歧視原則和比例原則（梁崇民，2004:75-76）。在 2000 年「歐盟人權憲章」（Chapter of Fundamental Rights of European Union）第 21 條規定：「禁止任何形式的歧視，包括語言」。第 22 條說明：「聯盟應尊重語言多元性」（OJ2000, C364/1）。並將 2001 年訂為歐洲語言年，將每年的 9 月 26 日定為「歐洲語言日」（a European Day of Languages），目的在推廣多語言的特質及鼓勵終身學習各種語言，喚起人民對於歐洲文化及語言多樣性的認知，成為歐盟語言教育政策重要里程碑（Council of Europe press release-EDL 2010）。

2003 年歐盟執委會制訂一項語言學習的行動方案，目標是推動歐盟學生自小學習「母語加上兩種外語」（Mother tongue plus two other languages）（COM（2003）449），讓學生除了瞭解自己的母語外，也能欣賞其他國家語言、文化，與歐洲其他國家交流。以歐盟國家人口數來看，目前講德語人口最多有九千萬人，其次是義大利語、英語、法語、西班牙文及波蘭文。根據歐盟 Eurobarometer（2012）統計，歐洲人民除母語外，懂一種以上歐洲語比例高達 54%，25% 懂兩種歐洲語。其中有將近 38% 的歐洲人選擇英語作為第一外語，選擇學習法語佔 12%、德語 11%、再其次則為西班牙語比例約 7%。顯見歐洲人民外語學習比例過渡集中在英文、德文、法文和西文這幾種語言。

西班牙語作為一個國際通用語言，同時是 21 個國家的官方語言。除西班牙外，多集中在拉丁美洲。此外，在菲律賓、摩洛哥、西撒哈拉地區、甚

至美國也存在一些西班牙語社區。以美國為例，西班牙語是除英語外使用最廣的語言，約有 3 千 9 百萬人使用，其在經濟、文化以及政治方面的影響力與日俱增。有鑑於此，1991 年成立的塞萬提斯學院（Instituto Cervantes）就肩負起推廣西語在歐盟內部運用與學習。塞萬提斯學院創設是參考法國文化協會（Alliance française）、英國文化協會（British Council）、德國歌德學院（Goethe Institut）等功能，負責全球西班牙語學習、教學與文化的推廣。主要功能可分為三部分：

- （一）西語教學：課程分為初級、中級、進階和高級班，以及負責西班牙語言檢定考試（Diplomas de Español como Lengua Extranjera, DELE）。
- （二）教師培訓：制訂「西班牙語教師培訓學程」，各地塞萬提斯中心可依照當地特色設置課程以及跟拉丁美洲合作設立師資培育中心，培養西語師資。
- （三）文化推廣：一是廣設塞萬提斯中心（分院）和教室。二是與「西班牙皇家學院」定期舉辦學術活動、文學、藝術、展覽、演出等。三是在 2001 年成立了線上學習中心，建立起一個泛西語文化的網路學園。

透過各國塞萬提斯分院的設置作為文化橋樑，推動西班牙語的教學、應用和西語文化推廣，幫助各國瞭解西班牙和其他西語國家文化，同時也讓西班牙和其他西語國家人民瞭解他國文化。目前西班牙在歐盟主要國家中皆設立塞萬提斯中心，且根據歐盟公佈的《歐洲語言教學及其評估》的架構下進行教學大綱、教材之修正，使其與歐盟內部語言政策的發展相配合（卓忠宏，2010:273-296）。

此外，歐盟將其會員國的官方語言皆列為歐盟官方語，乃既定的歐盟語言政策，但在少數語言方面，歐盟政策比較不明確。歐盟目前將境內少數語言概分為三類（European Commission, 2004:10-11）：

- （一）屬於單一國家內部區域或橫跨兩國以上的少數語言，如法國布列塔尼亞語（Breton）、英國威爾斯語（Welsh）、西班牙巴斯克語

（Basque）、加泰蘭語（Catalan）、義大利薩丁尼亞語（Sardinian）。

（二）歐洲國家官方語言但在另一個國家屬於少數語言，如斯洛伐克的匈牙利語、南丹麥地區的德語。

（三）無固定領土、疆域的語言，如吉普賽人使用的羅曼語（Romany）或伊底序語（Yiddish）。

歐盟將少數語言保障視為文化遺產的一部份，在 1987 年成立麥卡托網絡（Mercator Network），在歐洲境內三個區域設置中心：西班牙巴塞隆納中心負責少數民族語言法制訂；荷蘭菲士藍（Frisian）中心負責學校各層級的語言教育；英國威爾斯大學研究少數語言及資訊媒體應用。透過法律、教育、資訊傳播方式促進境內少數語言區域彼此的經驗交流（European Commission, 2004:10-11）。但歐盟境內語言種類繁多，少數語言問題複雜，歐盟在處理類似問題時，勢必得透過國家協調。且由於各國立場不同，因此在實際作法上亦頗多歧異，一如西班牙少數語言政策（參閱本文第伍部分）。其次，因少數民族屬於會員國管轄的事項，在輔助原則情況下，歐盟機構在推廣少數語言的相關計畫多為原則性宣示，並無擬出具體政策（梁崇民，2004:75-76）。

肆、國家層次：西班牙語保障

西班牙是一個由多元種族所建立的國家，境內行政區域劃分為十七個自治區（Comunidad Autónoma）和兩個自治城市，分別為：安達魯西亞（Andalucía）、亞拉岡（Aragón）、阿斯圖里亞斯（Asturias）、坎達布里亞（Cantabria）、卡斯提亞 - 拉曼恰（Castilla-La Mancha）、卡斯提亞 - 里昂（Castilla-León）、加泰隆尼亞（Cataluña）、巴斯克（El País Vasco）、艾斯特略馬都拉（Extremadura）、加利西亞（Galicia）、拉里歐哈（La Rioja）、馬德里（Madrid）、木西亞（Murcia）、納瓦拉（Navarra）、瓦倫西亞（Valencia）、巴列亞斯群島（Las Islas Baleares）、及加納利亞群島（Las

Islas Canarias)。另外，位於摩洛哥北邊兩個殖民城市為塞烏塔（Ceuta）與梅利亞（Melilla）。其中僅安達魯西亞、坎達布里亞、卡斯提亞 - 拉曼恰、拉里歐哈、馬德里、及加納利亞群島這 6 個自治區使用單一語言，其餘 11 個自治區皆使用雙語（Herreras, 2006:80）。若用語言來劃分，西班牙境內至少包含 5 個以上族群語言。除西班牙語，又稱卡斯提亞語（castellano；castillan）是通行全國的官方語言之外，尚包括幾個少數族群的語言：

- 加泰隆尼亞自治區、巴列亞斯群島使用的加泰蘭語（catalán）；
- 瓦倫西亞自治區內的瓦倫西亞語（valenciano）；
- 巴斯克、納瓦拉兩自治區的巴斯克語（euskera）；
- 加利西亞自治區的加耶哥語（gallego）。
- 阿斯圖里亞斯及卡斯提亞 - 里昂部分地區使用的巴別語（bable），
- 在亞拉岡及加泰隆尼亞西北部靠法國邊境地區使用的亞拉尼斯語（aranés）。

有關國家與自治區語言權限的劃分，西班牙憲法採取聯邦制度之列舉主義：依憲法第 3 條第 1 項規定：「卡斯提亞語為西班牙官方語言，人民均有熟悉之義務與使用的權利」；第 2 項亦說明：「西班牙各地區語言依自治法規定得為自治區之官方語言」。第 3 項：「西班牙多樣化的語言傳統為文化遺產的一部分，應受到特別的尊重與保護」；同時在憲法第 148 條列舉 22 項屬於自治區的職權，其中包括推廣自治區文化語言。由自治區政府機關處理地方性事務，而中央政府則保有處理國家整體利益的權力。換言之，在憲法賦予所有自治區平等的地位，允許多個族群的語言同時共存，並給予少數族群選擇制訂保存自己原有的語言。在各民族語言都列為官方語言以及受到文化特別保護的情況下，建立起一個多語言和多樣化的社會（Herreras, 2006:71-72）。

上述憲法的規範，保障了西班牙語成為該國共通的官方語言與主要的溝通語言。然而西語目前面臨的困境並非來自國內，而是外部因素。尤其在 2003 年歐盟執委會制訂「母語加上兩種外語」政策推廣下，西班牙語的運用

上面臨外語（尤其是英文）的威脅（Vendrell, 1994:30-31）：首先是外語學習過渡集中於英文。在西班牙，33%學生從初級教育開始接觸外語，到中學則有90%以上的人選擇英文，英語成為西班牙人學習外語的第一選擇；其次，區域化與科技發展帶動新一波外來文化的挑戰，使得西班牙語面臨英語文化的入侵，尤其受到美國影響比較大的拉丁美洲裔，進而影響西語系國家字彙的用法；第三個原因是西班牙語面對科技快速發展，很多專業術語來不及翻譯成正式的西文用語，而直接從外文翻譯，但未必符合外文原意，就可能造成字義上的誤解。

針對上述問題，Vendrell（1994）曾提出幾項建議：在某些特定情況下，可沿用外文原文，但反對者擔心使用太多外來字（foreign language words）會阻礙人民對西文字彙的瞭解與受到外來文化的影響；或依照外文直接翻譯成西文名詞，好處是效率佳、接受度高，但缺點是未必符合外文原意；在專業術語的翻譯，應依照外文原意，參考西班牙社會文化所使用近似的名詞，創造出新的西文字彙，如英文 marketing 已經有正式西文翻譯名詞 mercadotecnia。困難的是如何讓所有西語系國家及人民廣泛接受與使用。

面對英語文化的優勢，以上三種建議各有其優缺點，必需兼顧西文質與量、跟上國際腳步並維持效率、同時讓西語系國家普遍認同使用三項要素。但因牽涉到西班牙以外拉丁美洲國家人民的配合度，而非西班牙單一國家可以解決，這種英、西語的混合運用的方式還找不出有效解決的辦法。

伍、地方層次：雙語教育

西班牙語言權是在憲法保障下，少數民族地區得恢復使用母語權利及地位，且西語與少數族群語言在其自治區內同為西班牙共同官方（co-official）語言。從技術上考量，少數族群語及西語在其自治區內處於平等地位，但憲法規定西班牙語是該國“共通”的官方語言，也就是從公家機關、日常生活、初級教育就開始使用的溝通語言，要求人民有義務學習與使用西班牙語。從

語文教育政策研究

表一可看出，西班牙境內雙語自治區（西語及族群母語）人民平均有高達九成以上對西班牙語具備聽、說、讀、寫能力，在西語應用如此普及的情況下，西語在國內的優勢已無庸置疑（Marcos-Martín, 1995:144-147）。

表一 雙語自治區人民使用西班牙語普及程度

	加泰隆尼亞自治區	瓦倫西亞自治區	巴列亞斯群島	加利西亞自治區	巴斯克自治區	納瓦拉自治區
聽、說、讀、寫	96.7	95.8	94.9	92.5	98.2	98.7
聽、說、讀	0.9	1.4	0.4	2.4	0.7	1.1
聽、說	2.4	2.3	3.0	2.5	0.7	0.2
聽	-	0.4	1.3	2.4	0.5	-
完全不懂	-	-	0.4	0.3	-	-
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：作者製表，資料引自 CIS. (1998). Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües (II), No. 2295-2300, available at http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no (retrieved October 1, 2015).

西班牙語既是該國共通的官方語言，少數民族的語言在各自治區中也受到法律的保護。少數族群對其民族語言的使用率雖有增加的跡象，但隨著歷史文化的演變，使用雙語情況卻呈現雙峰發展，導致自治區人民對其族群語言的認知差異。根據西班牙「社會學研究中心」（Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS）於 1998 年針對雙語自治區語言普及率的調查顯示：

第一、自治區人民普遍使用西班牙語，但對族群母語知識差異頗大。在加利西亞、加泰隆尼亞兩自治區方言使用最普遍。相對來講，巴列亞斯群島、巴斯克、納瓦拉及瓦倫西亞方言使用率就比較低，其中巴斯克及納瓦拉更有高達 56.6% 及 77.3% 人民完全不懂當地方言（參閱表二）。

第二、在語言認同度方面，多數會說雙語的自治區族群比較認同自己的族群母語。巴斯克及納瓦拉兩個自治區有超過 40% 人民認為民族語言是自治區主要語言（main language of the region），另有差不多比例的人口認為西班牙語比較重要（參閱表三）。

表二 雙語自治區人民對族群語言瞭解程度

	加泰蘭語 (加泰隆尼亞自治區)	瓦倫西亞語 (瓦倫西亞自治區)	加泰蘭語 (巴列亞斯群島)	加耶哥語 (加利西亞自治區)	巴斯克語 (巴斯克自治區)	巴斯克語 (納瓦拉自治區)
聽、說、讀、寫	48.1	19.3	31.1	52.9	16.5	7.1
聽、說、讀	23.2	19.6	24.7	15.5	3.6	3.8
聽、說	7.8	16.7	15.9	20.8	8.5	4.7
聽	18.3	33.6	20.7	9.7	14.7	7.1
完全不懂	2.7	10.8	7.6	1.2	56.6	77.3
未回答	-	-	-	-	0.2	-
總 計	100	100	100	100	100	100

資料來源：同表一。

表三 自治區人民（懂雙語的前提下）對語言認同度

	加泰隆尼亞自治區	瓦倫西亞自治區	巴列亞斯群島	加利西亞自治區	巴斯克自治區	納瓦拉自治區
西班牙文	27.6	32.9	25.4	29.7	41.0	36.2
民族語言	51.5	52.0	57.5	51.7	41.0	40.6

雙語	20.7	14.9	16.2	18.6	17.3	23.2
未回答	0.3	0.2	0.9	-	0.6	-
總計	100	100	100	100	100	100

資料來源：同表一。

西班牙少數語言政策並不統一，見諸於各自治區頒佈的法令，針對自治區特色所制訂出一連串的行動方案或措施。以下僅以雙語教育比較成功之加泰隆尼亞、巴斯克及加利西亞三個自治區制訂之語言教育政策做一敘述：

一、加泰隆尼亞自治區

從聯邦法觀點，西班牙憲法賦予各自治區制訂地方語言文化的權限。依照加泰隆尼亞自治法（Statute of Autonomy of Catalonia, 1983）第三條規定，加泰蘭語為加泰隆尼亞自治區語言，與西班牙語同為自治區官方語言，自治區政府需保障兩種語言在官方機構及民間社會的同等地位（Act on Linguistic Policy No. 1, 1998）。這說明加泰蘭語為加泰隆尼亞人的母語，而人民有權自由選擇使用哪一種語言。現今加泰隆尼亞人受到佛朗哥時期種族、語言同化政策的影響，使用加泰蘭語情況並不像西語如此普及。到民主化時期，加泰隆尼亞區域政黨主導自治區政府，採用「混合語言教學模式」（mixed language instructional model）推廣民族語言，其措施如下（Ferrer, 2000:191-193）：

- （一）加泰蘭語為所有教學中心主要溝通語言。
- （二）從接受教育（3-7 歲）開始，所有學生皆有權利學習母語，學校行政機構應確保學生這項權利。
- （三）學生於接受義務教育期間，各級學校有義務推行加泰蘭語與西班牙語

教育，確保學生對兩種語言的應用。

（四）嚴格禁止因語言不同將學生分為加泰蘭語與西班牙語兩團體。

這種教學模式是因應西語在加泰隆尼亞社會、傳播媒體的優勢，對加泰蘭語所採取的額外保護與加強母語措施，目的在促使加泰蘭語成為日常生活的通用語言，而將西語定義為跟西班牙其他地區溝通的語言。一九九八年加泰隆尼亞自治區議會通過「語言法案」（La llei de Política Llingüística；Language Policy Law），要求：增加大眾傳播媒體（電視、廣播）使用加泰蘭語的比例；電影增加使用加泰蘭語配音；在自治區官方及私人機構加註加泰蘭語標示；鼓勵在公共場所使用加泰蘭語；相關勞工權益保障（集體協議、勞動契約）以及財務報表（支票、收據、本票等）使用加泰蘭語（Ferrer, 2000:191-193）。

語言法案更進一步賦予自治區政府採取高度干預措施，推廣加泰蘭語在社會各層面的應用。依照西班牙「社會學研究中心」調查顯示加泰蘭語在日常生活中的應用：66.1%加泰隆尼亞人在購物時使用；66.4%至銀行辦事；59.5%在講電話時使用；58.4%跟家人溝通；60.5%在工作、讀書時會用到（CIS, 1998d:2298）。人民對加泰蘭語的知識逐漸普及情況下，母語在日常生活中應用的程度已有相當幅度的改善。

二、巴斯克自治區

巴斯克民族在佛朗哥統治時期被嚴重打壓，境內有一半以上居民來自西班牙其他地區，導致巴斯克語言、文化的式微。一九七六年巴斯克民族主義政黨取得自治區執政權之後，將巴斯克語及西班牙語皆列為自治區官方語言（The Statute of Autonomy of Basque Country, 1979），開始加強主體意識，要求老師、書籍、出版品能強調巴斯克民族的獨特性，讓人民瞭解巴斯克語言、文化、藝術、傳統、歷史、地理等相關知識，推動雙語教育（bilingual

education)。有鑑於巴斯克自治區內來自西班牙其他地區移民較多，學校雙語教學發展出三種不同的模式（Etxeberria Balerdi, 1997:145-146）：

- （一）A 模式以西班牙語作為教學語言，另外教授巴斯克語；
- （二）B 模式以巴斯克語及西文雙語教學，各佔 50%；
- （三）C 模式以巴斯克語作為教學語言，另外教授西語課程。

這是巴斯克為了因應不同社會文化狀況、西班牙其他地區移民、人民對巴斯克語程度差異大（56.6%的人完全不懂當地語言）等因素所採取因地制宜的措施。根據一九九〇年代巴斯克所做的多份教育報告結果顯示（Etxeberria Balerdi, 1997:147-148）：

- （一）對巴斯克語教學，越密集使用巴斯克語成效越好；A 模式對巴斯克語教學成效不佳，甚至無法使用任何標示巴斯克語的器具；B 模式成效佳，各校評估原因不一；C 模式成效最好。
- （二）依社會現況、不同類型學校、三種語言教學模式來考量，對西語學習成果並無實質上的不同。
- （三）採用哪一種教學模式對學生在數理、社會學科領域發展並無重大差異；但英語學習卻會壓縮學生對巴斯克語學習的意願與時間。

以三種教學模式交叉分析結果，使用巴斯克語教學的確有助學生學習民族語言，且並不影響學生西班牙語水平及將來發展。但以巴斯克語普及的情況，人民使用與學習意願顯然有待加強。這牽涉人民對其民族文化的向心力，族群認同度高，學習語言意願自然強，單靠政府政策推廣改善人民語言程度的這種作法未必有效。

三、加利西亞自治區

加利西亞自治區受到佛朗哥時期語言同化政策的影響較小，居民仍普遍

保有對加耶哥語的認同。一九八三年加利西亞自治政府通過「語言普及法」（Ley de Normalización Lingüística）（Ley 3/1983, de Normaización Lingüística, Comunidad Autónoma de Galicia, DOG n. 84 de 14/7/1983.）：恢復加耶哥語在加利西亞自治區的合法地位（第一條）；將加耶哥語及西班牙語同樣列為自治區的官方語言（第二條）；自治區政府得採取必要措施，確保人民使用民族語言的權利（第三條）。規定在自治區內官方機構、法律條文、公報需同時使用加耶哥語及西班牙語（第四～六條）。而人民在自治區內有權使用兩種語言中任何一種語言，並由法律保護之（第七條）。經由上述法律的保障，說明加耶哥語及西班牙語兩種語言在加利西亞自治區內的平等地位。

加利西亞自治區採取的語言教育政策與加泰隆尼亞自治區的作法類似：

- （一）規定加耶哥語為各級學校的教學語言。
- （二）從初級教育到大學前教育，所有學生皆有義務學習母語，無論公、私立學校機構應確保學生這項權利。
- （三）學生於接受義務教育期間，各級學校應確保學生對加耶哥語及西班牙語的說寫能力。
- （四）大學教育期間，教授學生得依個人偏好選擇教學語言。自治區政府與大學行政部門可採取權宜措施規定加耶哥語作為大學的教學語言。
- （五）大學及其附屬研究中心人員有義務使用加耶哥語。
- （六）成人教育與特殊教育有義務教授加耶哥語。
- （七）公立學校取得文憑的條件需訂定加耶哥語及西班牙語的程度水平。

上述教學模式保障加耶哥語在加利西亞自治區官方及各級學校的優勢地位，倘若沒通過民族語言的標準，則不易進入官方機構或取得高學歷，不利於融入當地社會。在民間社會同樣規定大眾傳播媒體（電視、廣播）使用加耶哥語，確保人民對母語的知識及日常生活的通用語言。

陸、結 論

從前文敘述得知，西班牙實施多年的多元語言教育的模式，對其社會形成幾種發展趨勢：

一是西班牙雖為歐盟的一員，受限於歐盟政策的發展與規範，但在語言政策的發展上，歐盟扮演輔助的功能大於主導性質，主要在推廣歐洲語言的學習以及促進會員國在語言政策的同質性，西班牙仍保有自身語言的特色及政策的主導權。歐盟在推廣少數語言也僅止於原則性宣示，在處理類似問題時，還是透過國家協調。輔助原則概念同樣適用西班牙國內，在保障西班牙語優勢前提下，西班牙政府讓境內少數族群採因地制宜之語言政策。經由三級體制分工，制訂出一個多元語言發展的社會。

第二、西班牙人民在歐洲國家語的學習上，過度集中在英文教育，或許是英語方便與世界接軌，在歐洲語（英文）—國語（西班牙語）—母語（少數族群語）三種語言都要落實的情況下，英文是國際重要的語言，西班牙語是該國主要與共通之官方語言，英文、西文在西班牙內部比少數族群語言更容易受到重視，壓縮部分少數族群學生對其母語學習的態度。

第三、西班牙語言社會結構呈現「一大數小」情況。一方面，西班牙語言政策建立在各族群語言平等的法律基礎上，但西語明顯呈現一枝獨秀情況，其他少數語言僅存在其自治區內。另一方面，西班牙充分授權給地方政府，由自治區採取「因地制宜」的措施，賦予少數族群制訂保存自己原有的語言政策。從西班牙發展經驗看，語言的推廣一方面需注重社會的潛移默化功能，如加泰蘭語及加耶哥語在社會各層面的推廣，從日常生活中接觸與學習，語言才能落實、普及；另一方面要加強民族的認同，對語言認同度高，學習意願自然強。

台灣語言社會結構呈現「二大數小」情況，與西班牙語言所面臨的狀

況類似。華語原是一種標準語言，但經過「國語運動」的結果，使用華語的人口越來越多，成為台灣各族群之間的共通語言。而台灣有超過 85% 的台灣人，其中約有 10% 到 12% 是客家人（黃宣範，1995）。台語族群則約占 73.3%，使用的比例頗高，雖然年輕一輩仍有語言流失現象（引自匿名審查人意見，或請參閱黃宣範，1995）。客語、南島語僅存在這些族群分佈的地理區域。如今政府開始重視鄉土語言 / 母語教育，若要各族群語言教育都要落實情況下，勢必會造成這些族群很大的語言學習負擔，在學校擠壓到原本設定之基礎科目的學習時數。語言的推廣可交由地方政府，制訂出因地制宜的語言教育政策。藉由推動各族群（閩南語、客家話、原住民語等）語言的教學，投入語言復興的工作，或推廣鄉土教育與母語教學的理念，或積極編寫鄉土文化、母語教材，保存自己原有的語言文化特色。

此種由下而上語言政策的回溯，有助於建構出由多元文化理念為基礎的多語社會。母語政策的施行不應只是保護弱勢語言，而是語言下的文化發揚。學習的不單僅是溝通用途的說寫能力，甚至包涵其核心文化思想。由下而上的母語復興方式，先由家庭而社會，從地方到中央，比較能兼顧文化價值以及語言的傳承。從西班牙例子可以看出，學校教育僅在於基礎。語言的推廣一方面需注重社會的潛移默化功能，如加泰蘭語及加耶哥語在社會各層面的推廣，從日常生活中接觸與學習，語言才能落實、普及；另一方面要加強民族的文化認同，對語言學習意願自然會加強，譬如巴斯克自治區雙語教學，單靠政府政策的推廣，未必能有效改善人民語言程度。

參考文獻

- Almond, C. W. (2004, August). Implementing Language Policy in Schools: the Case of Basque. *Monograph International Educational Administration and Policy Analysis*, 1-70.
- Ammon, U. (2006). Language conflicts in the European Union. *International Journal of Applied Linguistic*, 16(3), 1-20.
- Chicharro Lázaro, A. (2001). *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Castillo Lluch, M. & J. Kabatek (Eds.)(2006). *Las Lenguas de España: Política lingüística, sociología del lenguaje e ideología desde la transición hasta la actualidad*. Madrid: Iberoamericana.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998a). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Galicia(II)*. No. 2295. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998b). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües el País Vasco(II)*. No. 2296. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998c). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Navarra(II)*. No. 2297. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998d). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Cataluña(II)*. No. 2298. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998e). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Valencia(II)*. No. 2299. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.

- Centro de Investigaciones Sociológicas (1998f). *Uso de Lenguas en Comunidades Bilingües Islas Baleares(II). No. 2300*. Retrieved from: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/1_encuestas/estudios/listaTematico.jsp?tema=90&todos=no.
- Comunidad Autónoma de Galicia (1983). *Ley de Normaización Lingüística*. DOG n. 84 de 1983/7/14.
- Council of the EU (2016, January). *European charter for Regional or Minority Languages: Application of the Charter in Spain*. ECRML 1, Strasbourg, 1-111.
- Díaz Gijón, José R. et al. (1998). *La Historia de la España Actual 1939-1996*. Madrid and Barcelona: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.
- Eurobarometer 386 (2012). *Europeans and their Languages* (pp.1-145).Retrieved from: https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S1049_77_1_EBS386
- European Commission (2007). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*, C306, 1-272.
- European Commission (2000). *Joint Educational Projects—LINGUA*. Luxembourg: Official for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2003). *Promoting Language Learning and Linguistic Diversity: An action plan 2004-06*. COM(2003) 449 final, 1-30.
- European Commission (2004). *Many tongues, one family: Languages in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Etxeberria Balerdi, F. (1997). Bilingualism and Biculturalism in the Basque Country. *Educational Review*, 49(2), 141-149.
- Ferrer, Ferran (2000). Language, minorities and education in Spain: The case of Catalonia. *Comparative Education*, 36(2), 187-197.
- Grutman, Rainier (1991). En torno a la Política lingüística en España: Anotaciones

- a un artículo reciente. *Filología Románica*, 8, 213-220.
- Herreras, José Carlos (2006). *Lenguas y Normalización en España*. Madrid: Editorial Gredos.
- Huguet, Angel et al. (2000). Minority Language Education in Unbalanced Bilingual Situation: A case for the Linguistic Interdependence Hypothesis. *Journal of Psycholinguistic Research*, 29(3), 313-332.
- Jáuregui, G. (1997). *Los Nacionalismos Minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.
- Marcos-Martín, F. A. (1995). Política Lingüística y Lenguas Ibero europeas. *Razón y Fe*, 331, 139-159.
- Marisol López Martínez (2009). *La Política Lingüística en Galicia*(pp.40-41). Retrieved from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3004295>
- Neville, A. (2001). *Language, Education and Race Relations*(pp.1-17). United Nations Research Institute for Social Development(UNRISD).
- Núñez Seixas, X. M. (1997). Idioma y Nacionalismo en Galicia en el Siglo XX: Un desencuentro histórico y diversos dilemas en el futuro. *Revista de Antropología Social*, 6, 165-191.
- Romaine, S. (2002). The Impact of Language Policy on Endangered Languages. *International Journal on Multicultural Societies*, 4(2),1-28.
- Vendrell, I. B. (1994). To Translate or not to Translate: Spanish-speaking communicators face an influx of English words. *Communication World*, 11(11), 30-31.
- Zabaltza, Xabier (2006). *Una Historia de Las Lenguas y los Nacionalismos*. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A.
- 王玉業（1990）。歐洲聯盟之輔助原則。歐美研究，30（2），3-30。
- 吳天泰（2005）。族群與社會。台北：五南圖書出版社。

吳東野（1994）。歐洲聯盟條約輔助原則條款之理論分析，**問題與研究**，**33**（**11**），11-20。

卓忠宏編（2011）。歐洲聯盟柔性權力之運用。台北：時英出版社。

梁崇民（2004）。歐盟對於少數人權之保障——少數民族、少數語言個案分析，**歐美研究**，**34**（**1**），51-93。

黃宣範（1995）。語言、社會與族群意識。台北：文鶴出版公司。